

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關民國 115 年 1 月 21 日北市都築字第 11530082191 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分關於處新臺幣 20 萬元罰鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

事 實

本市萬華區○○街○○段○○號○○樓之○○至○○樓之○○建築物（下稱系爭建物）位於都市計畫第 4 種商業區，經本府警察局萬華分局（下稱萬華分局）持臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）核發之搜索票至系爭建物執行搜索，於民國（下同）114 年 9 月 3 日查獲有涉嫌妨礙風化罪情事；除將訴願人及現場相關人員以涉妨害風化罪嫌移送臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦外，並查報系爭建物為「正俗專案」執行對象，另以 114 年 12 月 23 日北市警萬分行字第 1143080117 號函（下稱 114 年 12 月 23 日函）檢送相關資料移請原處分機關處理。案經原處分機關審認系爭建物位於第 4 種商業區，訴願人違規使用系爭建物為性交易場所，違反都市計畫法第 35 條、臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 及臺北市土地使用分區管制自治條例第 24 條等規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項前段及臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準等規定，以 115 年 1 月 21 日北市都築字第 11530082191 號裁處書（下稱原處分）處訴願人新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。原處分於 115 年 1 月 21 日送達，訴願人不服，於 115 年 1 月 22 日在本府法務局網站聲明訴願，1 月 23 日補具訴願書，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按都市計畫法第 4 條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府……。」第 32 條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第 35 條規定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。」第 79 條第 1 項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之

命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」

行政罰法第 26 條第 1 項及第 2 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 規定：「前條各使用分區使用限制如下：……二、商業區：以建築商場（店）及供商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用。……。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 24 條規定：「在第四種商業區之使用，應符合下列規定：一、不允許使用（一）第三十五組：駕駛訓練場。……（十一）第五十六組：危險性工業。二、不允許使用，但得附條件允許使用（一）第十二組：公用事業設施。……（六）第五十二組：公害較輕微之工業。三、其他經市政府認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，並經公告限制之土地及建築物使用。」

法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 10703505410 號函釋：「主旨：有關貴府『正俗專案』執行對象……涉及行政罰法第 26 條相關規定適用疑義乙案……說明：……二、按行政罰法（下稱本法）第 26 條第 1 項、第 2 項規定……是以，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，並經該管司法機關於行政罰裁處時效完成前開始偵查處理時，行政機關即已喪失管轄權，自不得就違反行政法上義務之行為裁處之，更無裁處權時效進行可言。換言之，行政機關此時應俟司法機關為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起，始得依行為人所違反行政法上義務規定裁處……。三、次按，本法第 26 條第 1 項規定係以同一行為人所為之一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定為前提……有關違反行政法上義務規定之事實，究應評價為『一行為』抑或『數行為』乃個案判斷問題，並非僅就法規與法規間關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素綜

合判斷決定之……。本件依來函說明五所載，貴府似已審認屬一行為同時觸犯刑法及違反都市計畫法之情形，且因已移送檢察機關偵辦，行政機關自不得依都市計畫法規定裁處罰鍰。至於罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，依行政罰法第 26 條第 1 項但書規定，行政機關仍得予以裁處……。」

臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準第 2 點規定：「依據法令（一）都市計畫法第七十九條……。」第 3 點規定：「執行對象（一）查獲妨害風化或妨害善良風俗案件之營業場所。……。」第 4 點規定：「停止供水、供電原則及裁罰基準（一）本市建築物之使用，有本基準第三點各款情形之一，而違反都市計畫土地使用分區管制規定者，如同時觸犯刑事法律者，應將使用人移送該管司法機關，並依都市計畫法第七十九條第一項規定，勒令建物使用人、所有權人停止違規使用。……。」

臺北市政府 104 年 4 月 29 日府都築字第 10433041900 號公告：「主旨：公告『都市計畫法第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，並自公告之日起生效。……公告事項：『都市計畫法第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，以該局名義行之。」

二、本件訴願理由略以：訴願人僅係臨時受雇之鐘點人員，對系爭建物無管理、支配或決定權，調查筆錄內容亦不足以證明訴願人為違規使用行為人，非適格受處分人，且訴願人對違規使用行為無故意過失；裁罰金額顯失比例原則，請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於都市計畫第 4 種商業區，經萬華分局於 114 年 9 月 3 日查獲有涉嫌妨害風化罪情事，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、建物所有權相關部別查詢列印畫面資料、萬華分局 114 年 12 月 23 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其非使用行為人，對違規行為無故意過失，裁罰金額顯失比例原則云云：

（一）按商業區以建築商場（店）及供商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用；而都市計畫範圍內土地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府等依該法所發布之命令者，得處建築物所有權人、使用人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等；不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施；揆諸都市計畫法第 35 條、第 79 條第 1 項及臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 等規定自明。又「性交易服務業」目前仍非臺北市土地使用分區管制自治條例所准許，因此在住宅區或商

業區之土地或建築物內，從事性交易服務業之使用，自屬違反臺北市政府依都市計畫法令對土地使用分區管制之行為。

- (二) 查本件系爭建物應依第 4 種商業區使用，已如前述，依臺北市土地使用分區管制自治條例第 24 條規定，不允許第 4 種商業區作性交易場所使用。依萬華分局 114 年 12 月 23 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本所示，萬華分局於 114 年 9 月 3 日持臺北地院核發之搜索票（案由：妨害風化）至系爭建物執行搜索，經盤查房內男客○○○等 9 人及從業人員○○○等 13 人，男客○○○坦承其進入系爭建物，以 4,500 元對價接受花名「天使」之人提供全套性交易服務等語；從業人員○○○坦承於系爭建物提供全套性交易服務，又指認係訴願人帶領其至系爭建物房間並告知用品位置，且為負責收款之人，亦與從業人員 K○○、B○○等人於調查筆錄所述大致相同；上開筆錄並經男客○○○及從業人員○○○、K○○、B○○等人簽名確認在案。另上開男客○○○等 9 人及從業人員○○○等 13 人均經萬華分局以其等涉從事性交易，違反社會秩序維護法為由，各處 1,500 元罰鍰且均未聲明異議，是系爭建物有作為性交易場所使用之事實，堪予認定。
- (三) 復查關於訴願人是否為系爭建物所營無市招應召站之實際負責人一節；訴願人雖於訴願書及調查筆錄自陳其僅係臨時受雇之鐘點人員，負責整理、打掃衛生及受指派向小姐收錢等語，上開筆錄並經訴願人簽名確認在案。然綜觀多位性交易從業人員之調查筆錄，其等均指稱須將性交易所得之一部分上繳予訴願人，且萬華分局查獲時訴願人亦在系爭建物現場。又現場查獲之性交易從業人員均為外籍人士，不諳中文，警方製作筆錄時均須聘請通譯協助翻譯，其等均稱中文程度僅「只懂一點」，甚或完全不諳中文、無法以中文溝通，自難認訴願人僅係負責收款及現場打掃衛生之角色，其應有參與協助翻譯及協助現場性交易從業人員與本國客人進行性交易，並管領性交易場所之情事；況訴願人就警方詢問其有關僱主之身分及聯絡資訊等，僅以 xxxx 群組聯繫，指稱係群組中化名○○、○○之人交付其工作，每日收取之性交易所得利用 ATM 進行無摺存款之帳號每日都不同等語，而無法具體說明該應召集團究由何人負責。是以，萬華分局以訴願人負責收取性交易所得、提供用品及協助外籍性交易從業人員翻譯，認定其為系爭建物所營無市招應召站之現場負責人，與社會一般商業負責人對內部人員有管理監督權限之經驗法則相符；則原處分機關審認訴願人為系爭建物所營無市招應召站之現場負責人，其認定尚非無據。準此，原處分機關審認訴願人為系爭建物所營無市招應召站之現場負責人，為系爭建物之使用人，應可認定；訴願人主張其僅係員工，尚不足採。

(四) 惟按行政罰法第 26 條第 1 項及第 2 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」復按違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之（法務部 101 年 1 月 6 日法律字第 1000006693 號函釋可參）。查刑法第 231 條第 1 項規定之犯罪構成要件，係以「意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者」為成立要件；而原處分機關以訴願人違反建築物使用人依都市計畫法第 35 條等規定合法使用建築物之義務，乃依同法第 79 條第 1 項規定予以處罰；則本件訴願人使用系爭建物作為性交易場所之行為，與萬華分局以上開 114 年 12 月 23 日函所附之刑事案件報告書將其以涉嫌觸犯刑法第 231 條第 1 項規定移送臺北地檢署偵辦之行為，既經原處分機關審認該二者是同一行為，依法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 10703505410 號函釋意旨，倘一行為同時觸犯刑法及違反都市計畫法之情形，且因已移送檢察機關偵辦，於有行政罰法第 26 條第 2 項之情形前，行政機關尚不得依都市計畫法規定裁處罰鍰；而都市計畫法第 79 條第 1 項所定停止使用或回復原狀等，因非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第 26 條規定之適用，行政機關自得為之。本件就刑事責任部分已移送臺北地檢署偵辦，於有行政罰法第 26 條第 2 項之情形前，縱為有效嚇阻行政不法行為，仍不得同時為行政罰鍰處分。從而，原處分關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷。

(五) 另原處分關於勒令訴願人停止違規使用部分，性質上非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第 26 條規定之適用，仍得予以裁處；是原處分關於勒令停止違規使用部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由，依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（請假）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 陳 愛 娥
委員 邱 駿 彥
委員 陳 衍 任
委員 周 宇 修
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭
委員 陳 陽 升

中 華 民 國 115 年 4 月 23 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定駁回部分不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）